

检察公益诉讼的定位与展望

◆霍一杰

(北票市人民检察院, 辽宁 朝阳 122100)

【摘要】在公益诉讼制度没有建立以前,我国的公益诉讼基本上是围绕着环境保护、消费者利益而展开的。自2015年开始,我国开始了检察公益诉讼的试点工作,其重心逐步从民事领域转移到了行政领域。目前,我国的检察公益诉讼已呈现出“一体两翼”的发展态势,其中,“一体”是以检察机关为主体,“两翼”是以民事与行政两个主要类型为主体。目前,我国要进一步强化“补位”的角色,使其具有“监督”的功能,必须对其进行合理定位,并在此基础上,对其进行规范。本文从检察公益诉讼中检察机关的角色定位出发,详细论述了我国检察公益诉讼未来的发展展望,以供参考。

【关键词】检察;公益诉讼;定位与展望

自2022年起,我国法律规定的民事案件受理范围的“版图”又有了新的拓展。从原来的保护环境与资源、保护食品药品安全、保护国有财产、保护国有土地使用权,逐渐扩大到保护未成年人、保护安全生产、保护个人信息、保护反垄断、打击电信网络诈骗、保护农产品质量安全、保护妇女权益等“4+9”领域,并将其扩展到无障碍环境建设、保护文物文化遗产领域,进而形成“4+N”的开放格局,彰显了其自身的优越性和发展前景。目前,我国检察机关已将生态环境与资源保护公益诉讼作为一项重要工作,对其进行了全面、系统的监督。并紧扣长江经济带发展、黄河生态保护与高质量发展,继续加大对重点案件的办理力度。与此同时,强化与行政机构在全国范围内的专项整治协作,对“检察建议+调查报告”的办案模式进行总结和推广,并结合办案经验,向当地有关部门提出自己的意见和建议。在此背景下,本文着重对我国生态环境公益诉讼的运行机理进行了探讨,以期为我国生态环境公益诉讼的立法、调查和完善提供理论依据。

一、检察公益诉讼的角色定位

检察机关提出的行政公益诉讼,是一种超越了传统行政诉讼规范行政违法性的新的救济方式。在我们这种典型的行政国家中,检察机关提出公益诉讼并不意味着对现有的权力结构的破坏,而是增加了一种对过度强势的行政权进行制约的制度,即法律监督权与司法权之间的相互配合。在现行的公益诉讼制度下,检察机关一直是作为一个辅助的普通原告而存在的。例如,在民事公益诉讼中,可以“补位”或者“代位”,而在行政公益诉讼中,则只能“代位”。在职能上,它与公益诉讼中的原告相比,具有辅助职能。但是,与民事公益诉讼相比,特别是行政性公益诉讼,它又兼有法律监督的功能。其具体职能定位如下。

(一)行政公益诉讼中的代位

“代位”起诉是一种无奈的选择,仅当行政机构因违法行为而无法行使其法律责任时才会提出。根据2017年修订的《行政诉讼法》第25条第4款,对行政公益诉讼的起诉应当首先向法院提交一份检察建议书。《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)从第37条到41条,进一步完善了“在起诉之前,先提检察建议”的规定。可以说,起诉建议书能使行政机构在第一步,以较低的费用、较高的效率及较温和的方法,来矫正不当的行动,从而更好地维护公众的利益。据资料显示,在涉及公众利益争议的1047宗案件中,已有814宗得到了检察机关的改正,占比88.86%;在检察机关办理的1048宗案件中,除了131宗未在一个月时限前履行职责的情况外,检察机关办理的1024宗案件已结清。

(二)民事公益诉讼中的补位或代位

第一,在已经存在“适格主体”的情况下,不能对其进行刑事附带民事诉讼;根据2017年修订的《民事诉讼法》第55条,“适格主体”为提出公益诉讼的合法机关、组织和个人,以及具有诉讼权利的人员。在具体的法条上,则对“适格主体”一词进行了详细的阐述。例如,《消费者权益保护法》第47条将“消费者协会”作为起诉的对象;《环境保护法》第58条将“环境公益组织”作为起诉的对象。第二,在“适格主体”不存在的情况下,可以由检察机关“补位”进行公益诉讼。《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《试点方案》)在我国最高权力机关的法定职权范围内,确定了其对公益诉讼制度的规定与框架。《实施办法》于2015年12月24日印发,第1条为公益诉讼做出了明确的规定。第三,在“适格主体”不愿意起诉的情况下,可以通过“代位”的方式进行公益诉讼。这一情况除了《民事诉讼法》第55条第2款之外,还涉及一些特定的法律条文。



二、我国检察公益诉讼面临的困境

(一)民事公益诉讼中的“补位”角色较为模糊

对于已经被检察机关提起的部分公益诉讼，其主体不是不可以起诉，而是不能起诉、不愿意起诉。在这种情况下，究竟应当通过对物权人的监督，对所有权人的行为进行监督。这是因为，在保护个人利益和保护公共利益之间，有一个选择，是在个人既损利益和未来可期待利益中，担心进一步有利益损害风险的。同时，在我国现行立法中，特别是对环境保护中的环境保护问题，更是没有一个清晰的认识。

(二)案件的受理面过于狭窄

目前，弱势群体的利益需要得到特殊的制度保障。但从现状来看，我国检察公益诉讼主要集中在有机资源环境污染、国有资产损失、国有土地使用权转让、消费者权益、个人特殊权益五个领域，而行政公益诉讼也要比民事公益诉讼的案件要多得多。在纠纷处理中，以诉前为主要手段的诉前处理、诉前调解的比例较高，而诉前和解的制度安排则相对滞后。而在涉及公共利益和公共安全的问题上，如弱势群体的受教育权和食品安全的保障方面，却没有得到应有的重视。

(三)公益诉讼赔偿基金的管理与使用尚不规范

当前，对于公益诉讼赔偿资金的处理方式，有些是上交地方财政，有些是设立财政专户，有些是进入法院执行款账户，有些是成立环境公益诉讼基金等。但是，对于公益诉讼中的补偿基金应由哪个机构、以什么形式进行管理，又应由何人进行监督管理等问题，目前尚无统一的法律规定和规范。并且，目前已有的几种方法，存在如使用困难，审批手续繁琐，可能被挪作他用，或者不符合法律规定等问题。以环境公益为例，由于环境污染与生态损害的损害是难以确定的，有时甚至是无法恢复的，所以在实际工作中，往往会碰到诸如：修复方法与费用计算、替换方法、修复费用过高，难以恢复等问题，并研究从损害到恢复期间的服务功能丧失。在实际工作中，法院判决后的强制执行环节，其所面临的不仅是一般的货币支付，更是一项十分复杂的生态环境工程。但是，对于如何将补偿基金用于生态环境的恢复，却没有一个具体的制度安排。

(四)调查权的缺位

我国现行的有关公益诉讼的法律、规章和规范性文件，都没有对“调查权”作出明确的规定，这给检察机关在处理公益诉讼案件时获取证据带来了困难。虽然《检察公益诉讼司法解释》第6条规定了检察机关在提起公益诉讼时，可以获得调查证据的权利，赋予了检察机关一定的调查权，但是，这种自我授权的方式在法律上的有效性受到了人们的怀疑。在实际操作中，由于缺乏刚性，自愿性的调查权很难

得到有效执行。

三、我国检察公益诉讼的发展展望

(一)明确检察机关在公益诉讼中的角色定位

目前，我国公益诉讼的启动主体已经形成了“特殊团体”与“检察机关”的“二元并存”格局，使得个体难以提起公益诉讼。鉴于目前社会团体提起的公益诉讼大多被法院驳回，有必要对其进行“补位”，并对其进行适当的法律定位。首先，从严格意义上讲，检察院不是公共福利诉讼的原告，并且，法律也有关于在公共福利诉讼中，如果过度强调检察院的角色，则有关机构可以提出起诉，这就有可能损害那些知道更多案情和更有兴趣的有关机构的角色，从而加重检察机关在审理案件时的压力。为此，应当将“公益诉讼”的监督权，纳入“法律监督”的范畴。这样，就不需要检察机关亲自介入，只需要督促符合条件的人依法行使其民事诉讼权利即可。在没有合适的起诉对象或有合适的起诉对象而又不愿意起诉时，可以由检察院“补位”起诉。这一点也符合现行的法律和司法解释的要求。其次，可以将公益诉讼机关和公益诉讼的受理机关、立案机关改成检察机关。比如，检察机关在指导地方开展新领域工作的同时，还对新领域的案件进行了严格监督，并出台了《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》，在公众关心的安全生产、无障碍建设、扶贫供养、国防军事、文物文化遗产保护、网络空间治理等方面进行了深入的研究，并在此基础上，开展了一批具有代表性的工作，并取得了明显的成效。最后，进行集中管辖。检察机关要与人民法院一起，加大对实践的探索力度，对司法需要和工作规律进行认真的总结，并积极推进最高人民检察院和最高人民法院对管辖权进行进一步的细化和明确。

(二)科学设定检察公益诉讼的受案范围

在今后的发展过程中，应从单行法律的角度对其进行合理的定位，以加强对国家和社会公众的保护。但是，在对其进行监督时，必须严格遵守其制度宗旨，防止其职能泛化。一是不能允许私意诉讼。民事公益诉讼是一种以不特定多数人为对象，以保护国家利益与社会公众利益为主要目标的公益诉讼。与公益诉讼相比，私益诉讼中的连带诉讼虽然也可能牵扯到许多人的权益，但都是针对“特定主体”的权益，在性质上与公益诉讼不同。所以，当“特定主体”的权益受到侵害时，即使是在损害人数较多的情况下，也应当采取私益诉讼的方法来处理。在没有具体控告对象的情况下，应当将控告权授予不特定的控告对象，并通过法律的手段对被侵害的公众利益进行救济。同时，也要对“公共利益”笼统化所带来的潜在问题保持高度的警觉。《民事诉讼法》对“公益”的界定仅限于社会公共利益，而《行政诉讼法》扩大了公益范畴，将“国家利益”也纳入了公益范

畴。二是特别保障的利益，这是一种特别的公益，是一种社会平衡和持续发展所必需的利益，例如，老人、孩子、妇女和残疾人。另一种意见则认为，这一制度的核心是保护弱势群体，而“公共利益”则是一种特殊的小部分人的利益，也就是社会上的弱势群体和边缘群体。以上两种主张均未超越“公共利益”一词中的“公共”，而将其扩展到或局限于少数人的利益，均不妥当。虽然这类少数人是社会上的弱者，应该得到法律和公共政策的特别照顾，而且在现实生活中，也存在着一些专门针对这种情况的法律援助。但是，如果把“公共利益”的含义无限地扩展，把它当作“灵丹妙药”来处理所有的社会问题，那就是对它的否认。公益诉讼具有特殊的目标和作用，若仅从“公益”两个词出发，便将其视为一种普遍的、道德性的认识，不但无法达到其设立之初的初衷，还有可能将关于少数民族权益的争议引向对宪法权利无止境的辩论。因此，应当把不特定多数人的利益定义为“社会公共利益”。以这一原则为中心，并随着社会的发展和具体的需求而做出相应的调节，不能因为过于狭隘而无法保障公共利益，也不能因为过分扩展而使“公共利益”变得笼统。

四、结束语

总之，现代法治思想对制定专门的检察公益诉讼法，对检察公益诉讼职权运行的实体和程序规则进行了明确规定，这对于在强化检察机关法律监督工作的同时，促进检察机关依法行使自己的职权，从而形成一个规范有效的权力运行制约体系是非常有利的。2023年，在立法机构的领导下，检察公益诉讼将会继续对公益诉讼的实施成效和存在的问题进

行全面的总结和研究，并对公益诉讼的办案规则、司法解释和地方机关的专项决定等进行评价和论证。同时，邀请法学界、理论界更加深入和广泛地参与到检察公益诉讼的立法研究中，以加深对有关理论和制度的研究；并倾听各方的意见和建议，更加清楚地掌握立法的问题导向，更好地将法治思想融入立法研究之中。在未来的发展中，要在公益诉讼中对其受理的范围进行科学的界定；从检察机关的角度来看，要确立“监督公益”的功能，并加强对其的“补位”；在公益诉讼的鉴定费用和补偿款方面，要加大对鉴定费用的监督力度，将鉴定费用纳入省级部门的统筹管理范围内，将补偿款的监督运用纳入检察部门的监督范围。

参考文献：

- [1]李佳丽.检察公益诉讼调查核实权的实践反思与制度重塑[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2023,23(01):34-41,96.
- [2]张伟,徐晓宇.关于公益诉讼检察维护公共卫生安全的思考[J].中国检察官,2023(03):69-72.
- [3]武兴才,刘力.多举措推进公益诉讼检察工作显成效[N].检察日报,2020-06-07(003).
- [4]汤维建.检察公益诉讼实施模式研究[J].学术交流,2023(01):25-42.
- [5]刘辉,胡婷婷.检察公益诉讼指导性案例应用实务与原理[J].人民检察,2022(24):17-21.

作者简介：

霍一杰(1986—),女,汉族,辽宁朝阳人,本科,研究方向:检察公益诉讼。

